

Wahlen in Burundi: Rückschlag für die Demokratie

Hofmeier, Rolf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hofmeier, R. (2010). *Wahlen in Burundi: Rückschlag für die Demokratie*. (GIGA Focus Afrika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275224>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wahlen in Burundi: Rückschlag für die Demokratie

Rolf Hofmeier

Die meisten Oppositionsparteien Burundis haben die Präsidentschaftswahlen am 28. Juni und die Parlamentswahlen am 23. Juli 2010 boykottiert. Der Grund dafür waren ungeklärte Vorwürfe der Wahlfälschung bei den Gemeinderatswahlen am 24. Mai.

Analyse

Nach einer langen Bürgerkriegs- und Übergangsphase sollte der diesjährige Wahlzyklus entscheidend zur Konsolidierung der eingeleiteten demokratischen Entwicklung beitragen; er endete aber in einem Fiasko. Die 2005 nach ethnischen und parteipolitischen Proporz gebildete Koalitionsregierung zur Überwindung der ethnischen Bipolarität von Hutu und Tutsi wurde eindeutig von der Mehrheitspartei CNDD-FDD, einer ehemaligen Hutu-Rebellenbewegung, dominiert; seit dem umstrittenen Wahlsieg der Regierungspartei steht nun erneut die gewaltsame Austragung von Konflikten zu befürchten.

- Die Allparteienregierung, die 2005 im Rahmen eines demokratischen Konkordanzmodells gebildet worden war, hatte nicht zu einer fairen Machtteilung (*power-sharing*) geführt, sondern zur nahezu uneingeschränkten Dominanz der größten Hutu-Partei.
- Im Vorfeld des diesjährigen Wahlzyklus agierte die Regierung mit verschärfter Repression gegen oppositionelle Kräfte.
- Erstmals konkurrierten drei mehrheitlich Hutu-orientierte Parteien gegeneinander. Die frühere ethnische Polarisierung zwischen Hutu und Tutsi war offenbar wesentlich entschärft, aber nicht völlig aufgehoben worden.
- Nachdem in Bezug auf die Kommunalwahlen Fälschungsvorwürfe laut wurden, die allerdings nur unzureichend belegt waren, boykottierten die meisten Oppositionsparteien die weiteren Wahlgänge und überließen der CNDD-FDD und der Tutsi-Partei UPRONA das Feld.
- Die teils unversöhnliche Konfrontation zwischen Opposition und Regierung und die Flucht führender Oppositionspolitiker haben Sorgen vor neuen bewaffneten Rebellenaktionen aufkommen lassen.

Schlagwörter: Burundi, Wahlen, ethnische Polarisierung, Konkordanzsystem, Machtteilung (power-sharing)

Entgleister Wahlzyklus

Die vier Wahlen im Mai, Juni und Juli 2010 zu Gemeinderäten, Präsidentschaft, Parlament und Senat waren im Vorfeld von allen Beobachtern als entscheidender Test für die erhoffte Konsolidierung der Demokratie in Burundi angesehen worden. Indessen hatte es schon seit längerem Anzeichen für ein hochgradig angespanntes innenpolitisches Klima und für wenig gedeihliche Rahmenbedingungen der Wahlen gegeben. Dennoch war der Wahlkampf bis zu den Kommunalwahlen am 24. Mai, an denen sich 25 Parteien, davon nur sieben mit einiger Relevanz, beteiligten, zunächst weitgehend ordentlich und ohne größere Proteste verlaufen; nationale und internationale Wahlbeobachter bestätigten einen insgesamt positiven Ablauf dieses Wahlgangs zu den Gemeinderäten.

Nach der Bekanntgabe der vorläufigen Ergebnisse der Kommunalwahlen kam es dann allerdings zu einem Eklat, der zum Auslöser für die weitere konfrontative Entwicklung wurde. Der genannte Stimmanteil der Regierungspartei Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces Nationales de Libération (CNDD-FDD) in Höhe von 62 Prozent wurde von allen anderen Parteien als Schock und völlig unglaublich empfunden. Demgegenüber hatte die erst seit einem Jahr zur politischen Partei konvertierte ehemalige Hutu-Rebellengruppe Forces Nationales de la Libération (FNL) nach offiziellen Angaben nur 15 Prozent erhalten, die frühere Tutsi-dominierte Einheitspartei Unité pour le Progrès National (UPRONA) 7,9 Prozent und die ursprünglich führende Hutu-Partei Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), die 1993 die ersten freien Wahlen gewonnen hatte, gar nur 6,4 Prozent. Im vereinten Protest gegen die Wahlergebnisse bildeten daraufhin zwölf der wichtigsten Oppositionsparteien – außer UPRONA – die Alliance des Démocrates pour le Changement (ADC). Sie warfen der Regierung Wahlfälschung vor, forderten die Auflösung der Wahlkommission und einen erneuten Wahlgang und kritisierten die Rolle der internationalen Geber und Wahlbeobachter: Man habe sich lediglich auf den friedlichen Wahlablauf konzentriert, eine unabhängige Prüfung der Wahlergebnisse sei nicht erfolgt. Unabhängig von diesen Vorwürfen war jedoch festzustellen, dass der CNDD-FDD ganz offensichtlich der Bonus der dominierenden Regierungspartei zugute gekommen war.

Da Regierung und Wahlkommission keinerlei Bereitschaft zur Behandlung der Vorwürfe zeigten, zogen alle sechs Kandidaten der Opposition für die am 28. Juni angesetzte Präsidentschaftswahl – die im Gegensatz zu der im Jahr 2005 als Direktwahl durchgeführt werden sollte – aus Protest ihre Beteiligung zurück. So blieb Präsident Pierre Nkurunziza von der CNDD-FDD der einzige Kandidat. Trotz der Boykottaufrufe der Opposition wurde er bei einer Wahlbeteiligung von 77 Prozent mit 91 Prozent der abgegebenen Stimmen wiedergewählt.

Ungeachtet der Appelle der internationalen Gemeinschaft, sich am demokratischen Prozess zu beteiligen, hielten die meisten Oppositionsparteien auch zu den Parlamentswahlen am 23. Juli an ihrem Boykott fest. Von den größeren Oppositionsparteien stellte neben der CNDD-FDD lediglich die UPRONA Kandidaten in allen Wahlkreisen auf; darüber hinaus traten nur eine eher unbedeutende Abspaltung der FRODEBU und einige Miniparteien an. Bei einer Wahlbeteiligung von 67 Prozent erhielten die CNDD-FDD 81, UPRONA 17 und die FRODEBU-Nyakuri fünf Sitze im neuen Parlament, nachdem durch Kooptation einzelner Personen die verfassungsmäßig vorgeschriebenen Quoten (Verhältnis Hutu zu Tutsi 60:40 Prozent, Frauenanteil 30 Prozent) hergestellt worden waren. Ferner berief die Wahlkommission drei Vertreter der ethnischen Twa-Minderheit in das Parlament.

Den Abschluss des Wahlzyklus bildete am 28. Juli die indirekte Wahl von 34 Senatoren durch die im Mai gewählten Gemeinderäte in den 17 Provinzen; auch bei dieser Wahl verweigerten viele Oppositionsvertreter die Teilnahme. Unter Berücksichtigung der ethnischen Proporzregel (jeweils ein Hutu und ein Tutsi pro Provinz) stellten im Ergebnis CNDD-FDD 32 und UPRONA zwei Senatoren; außerdem gehörten dem Senat drei Twa und die vier ehemaligen Staatspräsidenten an.

Durch den Wahlboykott der meisten Oppositionsparteien war somit in den neu zusammengesetzten politischen Institutionen eine völlig einseitige Konstellation entstanden. Einige Kommentatoren fühlten sich sogar an unselige Zeiten der früheren Einheitspartei erinnert, obgleich immerhin die UPRONA noch ein begrenztes Korrektiv bildete. Zwar waren die einzelnen Wahlgänge äußerlich ruhig und ohne Gewalt verlaufen, aber in dem zunehmend aufgeheizten politischen Klima befürchtete die Opposition eine weitere Zunahme

der Einschüchterung und Repression durch die staatlichen Sicherheitsorgane. Bis Anfang August hatten sich daher drei der wichtigsten Parteiführer des Landes, die von FNL, CNDD und Mouvement pour la Solidarité et le Développement (MSD), ins Ausland abgesetzt, während andere Oppositionsführer an der ADC-Allianz festhielten und ankündigten, eine Rolle als außerparlamentarische Opposition spielen zu wollen. Gerüchte über eine Wiederaufnahme bewaffneter Guerillaaktionen machten die Runde; für eine Entspannung und die Bereitschaft zum Dialog zwischen den verfeindeten Lagern gab es vorläufig keine Anzeichen.

Wie konnte es zu dieser gefährlichen Zuspitzung und Entgleisung eines von langer Hand und mit massiver externer Unterstützung anscheinend ordentlich vorbereiteten Wahlprozesses kommen? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Rückblick auf die jüngere Geschichte des Landes und auf die extrem komplexen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen vor den Wahlen unverzichtbar.

Konflikte und Machtkonstellationen 1962-2005

Basierend auf weit zurückreichenden präkolonialen Sozialstrukturen waren Politik und Gesellschaftsordnung Burundis seit der Unabhängigkeit 1962 von einer eklatanten ethnischen Bipolarität und einer extrem ungleichen Machtverteilung geprägt. Bis heute wird, auch wenn aktuellere Zensusdaten fehlen, durchgängig von einer ethnischen Verteilung von etwa 85 Prozent Hutu, 14 Prozent Tutsi und einem Prozent völlig marginalisierter Twa ausgegangen. Die Tutsi bildeten – zunächst im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie und gestützt von der belgischen Kolonialmacht – eine alle staatlichen Funktionen dominierende Oberschicht. Für die Hutu als arme Bauernschaft blieben nur geringe Zugangsmöglichkeiten zu gehobeneren Positionen. Eine erste Hutu-Rebellion wurde im Jahr 1965 brutal niedergeschlagen; die Ereignisse führten 1966 zur Abschaffung der Monarchie und zur Machtübernahme des Militärs. Zwischen 1966 und 1993 regierten jeweils nach Staatsstreich drei Tutsi-Militärchefs das Land. Ein Aufbegehren der Hutu wurde nachhaltig unterdrückt und die Auseinandersetzungen kulminierten 1972 in umfangreichen Massakern an der Hutu-Elite und einer großen Flüchtlingswelle nach Tansania; dem folgten 1988 neue Aufstände und Pogrome. Die Machtverteilung zwi-

schen den ethnischen Gruppen und die Militärherrschaft blieben unverändert.

Erst in Reaktion auf die scharfe internationale Verurteilung der letzten Pogrome 1988 leitete Staatschef Pierre Buyoya eine vorsichtige politische Liberalisierung und einen nationalen Versöhnungsversuch ein. Eine Regierung der nationalen Einheit mit einer gleichen Anzahl von Hutu- und Tutsi-Ministern sowie einem Hutu-Premierminister bildete einen ersten Schritt zu einer Machtteilung (*power-sharing*) zwischen den verschiedenen Gruppen, allerdings erfolgte dieser Schritt noch im Rahmen der alten Einheitspartei UPRONA und ohne die uneingeschränkte Gewähr demokratischer Prinzipien.

Dies änderte sich im Zuge des allgemeinen demokratischen Aufbruchs in Afrika Anfang der 1990er Jahre. Die im März 1992 angenommene neue Verfassung Burundis sah eine demokratische Ordnung und ein Mehrparteiensystem vor. Erste freie Wahlen im Juni 1993 endeten zur Überraschung Buyoyas und vieler Beobachter mit einem deutlichen Sieg der überwiegend von Hutu getragenen neuen Partei FRODEBU. Deren Führer Melchior Ndadaye wurde zum neuen Staatspräsidenten gewählt. Ganz offensichtlich hatte die ethnische Mobilisierung eine entscheidende Rolle gespielt und der Tutsi-orientierten UPRONA keine Chance gelassen; angesichts der Vergangenheit war dies nicht wirklich überraschend.

Die von Ndadaye gebildete Regierung stellte zwar nominell eine ausgewogene große Koalition von Hutu und Tutsi beziehungsweise von FRODEBU und UPRONA dar, darüber hinaus aber gab es keinerlei Regelungen zur Verteilung staatlicher Machtpositionen. Als sich der Eindruck einer schnellen Umkehrung der bisherigen Machtverhältnisse zugunsten der Hutu und eines markanten Einflussverlusts der UPRONA verstärkte, kam es im Oktober 1993 zu einem erneuten Putschversuch eines Teils des Tutsi-Militärs mit dem Ziel, die „gewohnte“ Ordnung wiederherzustellen; Ndadaye wurde ermordet.

Der Niederschlagung des Putsches folgte ein umfangreicher Gewaltexzess gegen Tutsi, der seither von vielen Tutsi als ein Genozidversuch angesehen wird. Damit hatten die ersten demokratischen Wahlen, die ohne im Vorhinein festgelegte ausreichende Schutzklauseln für die um ihre Sicherheit und ihren Einfluss besorgte Tutsi-Minderheit durchgeführt worden waren, zu einem massiven Rückschlag für die eingeleitete natio-

nale Versöhnung und zu einer neuen Polarisierung der ethnischen Lager geführt.

Unter UN-Vermittlung wurde in der Folgezeit in zähen Verhandlungsrunden zwischen mehrheitlich Hutu- und Tutsi-orientierten Parteien versucht, Kompromissregelungen für eine von allen beteiligten politischen Lagern getragene Machtteilung zu finden. Vorrangig ging es dabei um die quotierte Verteilung von Posten, kaum um eine substantielle Behandlung der zu Grunde liegenden strukturellen Gegensätze. Zugleich verweigerten wichtige Akteure auf beiden Seiten der ethnischen Trennlinie jede Bereitschaft zu einer Konsensfindung. Das Land wurde von schwachen Koalitionsregierungen aus Hutu- und Tutsi-Parteien regiert, die von zwei Hutu-Übergangspräsidenten geführt wurden.

Ab Mitte 1994 begannen verschiedene Hutu-Rebellengruppen einen Bürgerkrieg gegen die Regierung; im Juli 1996 übernahm der Tutsi-General Buyoya durch einen Militärputsch erneut die Macht. Offenkundig war in dieser Phase die international vermittelte Machtteilung nicht ausreichend lokal verankert und am tiefsitzenden Misstrauen der Akteure gescheitert. Der Bürgerkrieg, der rund ein Jahrzehnt dauern sollte, hatte nach gängigen Schätzungen etwa 300.000 Todesopfer und noch viel mehr Flüchtlinge, vor allem nach Tansania, zur Folge. Neben verschiedenen kleineren Gruppierungen bildeten CNDD-FDD und Parti pour la Libération du Peuple Hutu-FNL (Palipehutu-FNL) die wichtigsten bewaffneten Arme der Hutu-Rebellion.

Konfrontiert mit stringenten politischen und wirtschaftlichen Sanktionen der Nachbarländer konnte sich Buyoyas Militärregime allerdings nicht länger dem Mitte 1998 begonnenen regionalen Vermittlungsprozess, der anfangs vom tansanischen Ex-Präsidenten Julius Nyerere, später von Nelson Mandela geleitet wurde, entziehen. Im August 2000 mündete dieser Prozess im Friedensabkommen von Arusha. Das von Buyoya, dem Parlament und 17 Hutu- und Tutsi-orientierten Parteien unterzeichnete Abkommen regelte die Modalitäten für eine mehrjährige Übergangsphase und für ein grundsätzlich auf fairer Machtteilung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen beruhendes komplexes neues politisches System.

Größtes Manko des Abkommens war jedoch, dass aktive Rebellengruppen nicht beteiligt waren und ihre Gewaltaktionen unverändert fortsetzten.

Erst das Waffenstillstandsabkommen im November 2003 zwischen der Übergangsregierung und den CNDD-FDD-Rebellen, das deren Beteiligung an Regierung und Parlament sicherte, brachte einen entscheidenden Schritt zur Konfliktbeilegung und führte zu einer neuen politischen Konstellation.

Allerdings blieb die FNL als letzte aktive Rebellengruppe noch länger im Abseits. Sie unterzeichnete zwar im September 2006 ein Waffenstillstandsabkommen mit der 2005 neu gewählten Regierung, verzögerte jedoch dessen Umsetzung immer wieder und sorgte mit Gewaltaktionen in einigen Landesteilen noch bis 2008 für Unruhe. Erst Anfang 2009 erfolgte die endgültige Demobilisierung der letzten Kämpfer und im April 2009 die formelle Umwandlung der FNL in eine reguläre politische Partei. Dabei musste sie ihren Traditionsnamen Palipehutu wegen unzulässiger ethnischer Konnotation aufgeben.

Die entscheidende Zäsur war zuvor das Referendum im März 2005 über eine neue Verfassung, die unter Einflussnahme externer Berater, insbesondere aus Südafrika, ausgearbeitet worden war und sich weitgehend an den Grundlinien des Arusha-Abkommens orientierte. Diese bis heute unverändert gültige Verfassung mit ihren komplexen Machtteilungsregelungen bildete die grundlegende Plattform für den Mitte 2005 durch freie Wahlen eingeleiteten Neubeginn.

Demokratischer Neubeginn 2005

Der zentrale Ansatz der neuen Verfassung bestand darin, mit sehr detaillierten Quotierungsvorschriften eine sorgfältige Balance und ein komplexes Machtteilungsgeflecht zwischen den verschiedenen Gruppeninteressen dauerhaft festzuschreiben. Um den Sicherheitsbedürfnissen und Sorgen der Tutsi vor dem schieren zahlenmäßigen Übergewicht der Hutu Rechnung zu tragen, wurde das demokratische Grundprinzip der Proportionalität mit einer Überrepräsentation der Tutsi-Minderheit verknüpft. Damit sollte eine Machtteilung der beiden Ethnien zementiert und ein Rückfall in die frühere ethnische Bipolarität verhindert werden.

Diese verfassungsrechtliche Konstruktion war stark an das Modell der sogenannten Konkordanzdemokratie (*consociational democracy*) von Arend Lijphart angelehnt, wie es mit Modifikationen in

Belgien, Südafrika und der Schweiz mit ihren zerklüfteten Gesellschaften praktiziert wird. Danach legte die Verfassung fest, dass das Parlament aus 60 Prozent Hutu und 40 Prozent Tutsi zu bestehen habe, mit einer zusätzlichen Frauenquote von mindestens 30 Prozent. Wenn Wahlergebnisse von diesen Relationen abweichen, hat die Wahlkommission durch Kooptation weiterer Personen dafür zu sorgen, dass die vorgeschriebenen Quoten erreicht werden. Im Senat wird jede der 17 Provinzen durch je einen Hutu und einen Tutsi vertreten. An der Regierung sind alle die Parteien mit Ministern zu beteiligen, die mindestens fünf Prozent der Stimmen erhalten haben, wobei auch für die Regierungsämter eine feste Quotierung von 60 Hutu zu 40 Tutsi gilt; auch für wichtige andere staatliche Positionen gilt eine entsprechende Quotierung. In den Parteien soll eine mono-ethnische Zusammensetzung verhindert werden. Entsprechend verlangt die Verfassung, dass in den Kandidatenlisten für Wahlen nicht mehr als 67 Prozent Vertreter einer Ethnie repräsentiert sein dürfen (außerdem mindestens 25 Prozent Frauen). So müssen nun alle Parteien eine gemischte Mitgliedschaft aufweisen, selbst wenn sie faktisch immer noch als mehrheitlich Hutu- beziehungsweise Tutsi-orientiert gelten.

Ein wesentlicher Faktor zur Absicherung der politischen Institutionen und zur Verhinderung neuer Putschversuche ist die ethnische Quotierung aller Sicherheitsorgane (Militär, Polizei, Geheimdienste), die nach dem Abkommen von 2003 aus den bis dahin Tutsi-dominierten staatlichen Einheiten und den Ex-Rebellen von CNDD-FDD gebildet wurden, im Verhältnis 50:50. Diese Integration hat erstaunlich gut funktioniert, und die hohe Überrepräsentation der Tutsi im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil, weiterhin insbesondere bei den Offiziersgraden, soll diesen ein Gefühl der Sicherheit vermitteln.

Diese Form der festen Quotierung aller wichtigen staatlichen Funktionen, wie sie im heutigen Burundi praktiziert wird, ist weltweit einmalig. Eine Voraussetzung dafür war die im Zuge des Arusha-Friedensprozesses und der Verfassungsgestaltung getroffene Entscheidung, dass alle Burunder sich mit einer der drei nationalen Ethnien identifizieren müssen. Die Politik einer festgelegten Machtteilung bildet einen eklatanten Kontrast zur Vorgehensweise im Nachbarland Ruanda, das bei nahezu deckungsgleicher ethnischer Struktur und Geschichte aus dem Trauma des Ge-

nozids von 1994 eine entgegengesetzte Schlussfolgerung gezogen hat, nämlich die Negierung der ethnischen Identitäten; hier wird jeder Form des sogenannten „Divisionismus“, also jeder problematisierende Verweis auf die Existenz von Hutu und Tutsi, scharf verfolgt.

Auf Grundlage der neuen Verfassung und unter UN-Aufsicht wurden im Juli 2005 Parlamentswahlen in Burundi abgehalten. Diese Wahlen wurden allgemein als weitgehend frei und fair eingeschätzt und endeten mit einem überwältigenden Sieg der Ex-Rebellen CNDD-FDD mit 58 Prozent der Stimmen gegenüber den Altparteien FRODEBU mit 22 und UPRONA mit sieben Prozent und der (indirekten) Wahl von Pierre Nkurunziza zum Präsidenten.

Allparteienregierung 2005-2010

Die Zusammensetzung der neu gebildeten Regierung orientierte sich generell an den ethnischen und parteipolitischen Proporzvorschriften der Verfassung. Dieses Grundmuster konnte – trotz Abspaltungen und zahlreicher personeller Veränderungen in allen Parteien – während der ganzen Legislaturperiode beibehalten werden.

Dennoch wurde die dominierende CNDD-FDD zunehmend als faktische Regierungspartei wahrgenommen, während FRODEBU und UPRONA, obgleich im Kabinett vertreten, als Oppositionsparteien galten und sich auch selbst so gerierten. In der Folge wurden politische Abläufe und Entscheidungen wiederholt blockiert. So gab es 2007 für viele Monate keine handlungsfähige Mehrheit im Parlament. Am Konkordanzprinzip der Beteiligung aller wichtigen Gruppierungen wurde formal festgehalten, obwohl innerhalb der politischen Klasse tatsächlich kaum Bereitschaft zu einer konsensualen Zusammenarbeit gegeben war. Schon bald setzte im Hinblick auf die als machtscheidend angesehene Wahl 2010 ein immer schärfer werdender Konkurrenzkampf ein, insbesondere zwischen den sich vorwiegend an die Hutu-Bevölkerung wendenden CNDD-FDD und FRODEBU. Ab 2009 verschärfte das Auftreten der FNL als nunmehr dritter Hutu-orientierter Partei diese Konkurrenzsituation zusätzlich. Gleichzeitig verbreitete sich ein zunehmend autoritäreres politisches Klima mit massiven Einschüchterungen der politischen Gegner durch die im Interesse der CNDD-FDD agierenden Staatsorgane.

Nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen beklagten wiederholt die Zunahme von Menschenrechtsverletzungen.

Die Weichenstellungen von 2005 haben die politischen Koordinaten Burundis entscheidend verändert. Die scharfe ethnisch-parteiliche Bipolarität bildet nicht länger das Zentrum der politischen Auseinandersetzungen, obgleich die Tutsi in ihrer sozioökonomischen Stellung gegenüber den mehrheitlich armen Hutu-Bauern noch immer deutlich privilegiert sind, was auf absehbare Zeit auch so bleiben dürfte. Von den Tutsi wird die paritätische Zusammensetzung der Sicherheitsorgane bisher offensichtlich als ausreichender Schutz gegen einen totalen Machtverlust angesehen. Die Entschärfung des historischen Hutu-Tutsi-Konfliktmusters scheint durch eine sehr viel komplexere Verschränkung der Eliten bislang einigermaßen geglückt zu sein. Die politische Auseinandersetzung hat sich weitgehend auf einen „klassischen“ Machtkampf zwischen rivalisierenden Gruppen um Einfluss und Pfründe verlagert, wobei die festgezurrtten Machtteilungsvorgaben ein sehr spezifisches, anderswo nicht gegebenes Element bilden. Die drei größeren Hutu-orientierten Parteien konkurrieren heute mit ihrem unterschiedlichen Vergangenheitsprofil – FRODEBU als zivile Politikakteure beziehungsweise CNDD-FDD und FNL als Ex-Rebellen – um Gefolgschaft. Deutlich differierende inhaltliche Programme haben bei den Wahlen 2010 keine wesentliche Rolle gespielt. Ausschlaggebend für den Erfolg der CNDD-FDD war wohl die Mischung aus erfolgreicher Rebellengeschichte, aktueller Dominanz und Vernetzung in allen staatlichen Bereichen.

Spätestens seit dem Streit um die Einsetzung einer Wahlkommission Anfang 2009 und der zunehmenden innenpolitischen Verhärtung war absehbar, dass es im Jahr 2010 möglicherweise zu einem äußerst schmutzigen Wahlkampf kommen könnte. Doch trotz deutlich erkennbarer Warnsignale und extrem hoher Abhängigkeit der Regierung von internationaler Hilfe gelang es der internationalen Gebergemeinschaft nicht, im Interesse eines ordentlichen Wahlablaufs wirksamen Einfluss auf alle maßgeblichen Akteure auszuüben. Auch nachdem sich nach der ersten Kommunalwahlrunde der Wahlboykott der Opposition abzeichnete, blieben alle externen Appelle, ordnungsgemäße Wahlen sicherzustellen, letztlich unwirksam. So blieb auch die Bestätigung formal

korrekter Wahlabläufe durch EU-Wahlbeobachter ohne politischen Effekt.

Was hat die Arithmetik der Machtteilung gebracht?

Am 26. August 2010 wurde Präsident Nkurunziza, ungeachtet der Proteste der Opposition, für eine zweite Amtszeit vereidigt; drei Tage später wurde die neue Regierung gebildet. Die international als formal korrekt akzeptierten Wahlen haben dazu geführt, dass fortan alle politischen und administrativen Entscheidungen von dem Regierungstandem aus CNDD-FDD und UPRONA kontrolliert werden (außerdem ein Minister von FRODEBU-Nyakuri). Alle anderen größeren Parteien haben sich durch ihren Boykott vorläufig selbst von einer Beteiligung an der politischen Willensbildung im Lande ausgeschlossen. Eine von ihnen wohl erhoffte massive internationale Unterstützung für den Boykott und für die Erzwingung neuer Wahlen hat es bisher nicht gegeben und ist auch nicht absehbar. Damit ist der Grundansatz des Konkordanzmodells, die proporzmäßige Beteiligung aller einflussreichen politischen Gruppierungen am politischen System, zunächst faktisch außer Kraft gesetzt.

Ob und auf welche Weise es vielleicht doch noch zu einer Annäherung und zu einer wieder inklusiveren Gestaltung der realen Machtverteilung im Lande kommen könnte, ist derzeit völlig offen. Einschüchterungen und Bedrohungen gegenüber allen oppositionellen Kräften in Politik und Medien durch staatliche Organe haben deutlich zugenommen. Drei prominente Parteiführer und Sprecher der ADC haben sich ihrer möglichen Inhaftierung durch Flucht ins Ausland entzogen. Offenbar haben staatliche Sicherheitsdienste versucht, eine Spaltung der oppositionellen FNL anzuzetteln. Es kursieren Gerüchte über eine mögliche Wiederaufnahme bewaffneter Rebellenaktionen, und dazu wäre am ehesten die FNL in der Lage, gleichwohl in nur sehr begrenztem Umfang.

Um einen solchen Rückfall in ein neuerliches Gewaltszenario zu vermeiden, erscheint es dringend angebracht, dass sich die internationale Gebergemeinschaft und vor allem die ostafrikanischen Nachbarländer intensiv für Verhandlungen zur Aussöhnung der zerstrittenen politischen Akteure und für eine neue Kompromissformel ein-

setzen – auch wenn die Aussichten dafür aktuell wenig erfolgversprechend aussehen.

Die durch das Arusha-Abkommen und die Verfassung von 2005 herbeigeführte quотиerte politische Machtteilung hat offensichtlich wesentlich dazu beigetragen, dass der langjährige Bürgerkrieg beendet und die historische Bipolarität von Hutu und Tutsi entscheidend entschärft werden konnte. In der Zeit von 2005 bis 2010 hat dies – trotz aller Defizite der sozioökonomischen Entwicklung – einen vergleichsweise geordneten politischen Neubeginn ermöglicht. Inzwischen ist eine sehr viel komplexere politische Landschaft entstanden und während der diesjährigen Wahlen standen beim Kampf um politischen Einfluss und wirtschaftliche Pfründe eher machtbezogene als ethnische Rivalitäten im Vordergrund.

Bislang behält die Verfassung mit ihren einzigartig strikten ethnischen Quotierungsvorgaben weiter ihre Gültigkeit und dient als Absicherung gegen einen Rückfall in die Konfrontation auf der Basis ethnischer Identifikationsmuster. Wann diese Quotierungsvorgaben einmal aufgegeben werden können, ist derzeit völlig offen. Interessant bleibt der Vergleich mit der völlig entgegengesetzten Herangehensweise in Ruanda, auf den bereits hingewiesen wurde. Dort werden die faktisch weiterhin gegebenen ethnischen Identitäten durch politisches Dekret einfach zum Tabu erklärt und ihre Erwähnung als „Divisionismus“ strafrechtlich sanktioniert.

Die sehr konsequente Umsetzung des Konkordanzmodells hat in Burundi einen zentralen Beitrag zur Beendigung von Bürgerkrieg und Rebellenaktionen und damit zur Gewährleistung eines – weiterhin fragilen – gesellschaftlichen Friedens leisten können. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass damit das Grundprinzip der Demokratie und demokratischer Wahlen, nämlich das absolut gleiche Gewicht aller Stimmen, entscheidend ausgehebelt wird.

Literatur

- Burundi-Länderartikel (2005 ff), in: Andreas Mehler, Henning Melber und Klaas van Walraven (Hrsg.), *Africa Yearbook*, Bd. 1-6, Leiden: Brill.
- International Crisis Group (2010), *Burundi: Ensuring Credible Elections*, Africa Report, 155.
- Lemarchand, René (2006), Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi and DR Congo, in: *African Affairs*, 106, 422, 1-20, online: <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/106/422/1.full.pdf+html>>.
- Vandeginste, Stef (2009), Power-Sharing, Conflict and Transition in Burundi: Twenty Years of Trial and Error, in: *Africa Spectrum*, 44, 2, 63-86, online: <www.africa-spectrum.org>.
- Vandeginste, Stef (2009), Le Burundi à la veille des élections de 2010, in: Stefaan Marysse et al. (Hrsg.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris: Harmattan, 71-88.

■ Der Autor

Prof. Dr. Rolf Hofmeier ist freier Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und ehemaliger Direktor des Instituts. Er war 2005 als EU-Wahlbeobachter in Burundi und verfolgt seither intensiv die dortigen politischen Entwicklungen.

E-Mail: <hofmeier@giga-hamburg.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Rahmen des Forschungsschwerpunkts 2 „Gewalt und Sicherheit“ befasst sich Dr. Andreas Mehler in einem gemeinsamen Projekt mit der Stiftung Wissenschaft und Politik (Dr. Denis Tull) mit den „Local Arenas of Power-Sharing“ im Vergleich von vier Ländern (Burundi, Côte d’Ivoire, DR Kongo und Liberia). Ferner werden im gleichen Forschungsteam „Kriegs- und Friedenprozesse“ gegenwärtig Drittmittelanträge zur Thematik gescheiterter Mediation und zu friedensförderlichen Institutionen erarbeitet.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Mehler, Andreas (2009), Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship, in: *African Affairs*, 108, 432, 453-474, online: <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/108/432/453.full.pdf+html>>.

Mehler, Andreas (2008), *Not Always in the People's Interest: Power-Sharing Arrangements in African Peace Agreements*, GIGA Working Papers, 83, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Mehler, Andreas und Denis Tull (2005), The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa, in: *African Affairs*, 104, 416, 375-398, online: <<http://afraf.oxfordjournals.org/content/104/416/375.full.pdf+html>>.

Power-Sharing in Africa (2009), *Africa Spectrum*, 44, 3 (Themenheft), online: <www.africa-spectrum.org>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM